

Univerza v Ljubljani
Pravna fakulteta

PRAVICE OTROK BREZ SPREMSTVA V REPUBLIKI SLOVENIJI

(diplomsko delo)

Avtor: Ajda Vodnjov
Mentor: doc. dr. Saša Zagorc

Ljubljana, september 2014

ZAHVALA

Zahvaljujem se
Marini Uzelac iz
SLOVENSKE FILANTROPIJE
za strokovno pomoč in
pojasnila.

Zahvaljujem se
svoji teti Adi Mozetič predmetni učiteljici
slovenskega jezika s književnostjo in angleškega jezika s književnostjo
za lektoriranje in prevod.

Zahvaljujem se mentorju,
doc.dr. Saši Zagorcu,
za mentorstvo.

POVZETEK

Število beguncev in prosilcev za azil je konec leta 2013 doseglo 17,8 milijona. Od tega je več kot polovica otrok. Skupno število beguncev je najvišje po letu 2001. Zato je tematika otrok brez spremstva ena tistih, ki je v razvoju v zakonodajnem in dejanskem prostoru.

Pravice otrok brez spremstva so določene v mednarodnem, evropskem in slovenskem pravnem redu. Čeprav je hierarhija med njimi jasno določena, implementacija ni vedno skladna z zahtevami pravnega reda. Na mednarodni ravni pravice otrok brez spremstva urejajo dokumenti, katerih izhodišče je enako obravnavanje vseh otrok. Predvsem Konvencija ZN o otrokovih pravicah določa pravice in zahteva upoštevanje otrokove največje koristi kot glavno vodilo za vse otroke enako, torej vsako človeško bitje, ki je mlajše od 18 let.

Evropska ureditev sledi standardom v Konvenciji o otrokovih pravicah, ki je univerzalna in velja za vse otroke po vsem svetu. Spoštuje mednarodne zahteve po zagotavljanju posebne skrbi za otroke, predvsem ranljivim skupinam. A se priznavanje pravic otrokom brez spremstva v EU močno razlikuje po skupinah, v katero mladoletnik brez spremstva spada.

Enako se standardi mladoletnikov brez spremstva v RS razlikujejo glede na skupino, v katero se uvrščajo (ilegalni priseljenc, prosilec za mednarodno zaščito, mladoletnik s pridobljenim statusom mednarodne zaščite). Čeprav so po mednarodnih standardih vsi otroci upravičeni do enakih pravic in standardov, so njihove pravice drugače urejene tako v zakonih kot v dejanski rabi.

Otroci brez spremstva in ločeni otroci so otroci, ki so bili ločeni od obeh staršev ali sorodnikov in nimajo zakonitega zastopnika, ki bi bil po zakonu ali običaju odgovoren za varstvo njihovih največjih koristi. Zato je pravna ureditev države odgovorna da zagotovi zaščito otrokovih največjih koristi brez diskriminacije in za doseg tega cilja vključi primerne strokovnjake in organe.

Ključne besede: otroci brez spremstva, načelo otrokove največje koristi, ilegalni priseljenci, prosilci za mednarodno zaščito, osebe s statusom mednarodne zaščite, otrokove pravice

SUMMARY

The number of refugees and applicants for asylum reached 17, 8 millions at the end of the year 2013. More than half of all are children. The number of refugees all together is the biggest after the year 2001. That is why this theme of unaccompanied children is now developing in law regulation and in practical life.

The rights of unaccompanied children are determined by international, European and Slovene law regulation. Hierarchy among them is clearly determined but implementation isn't always appropriate the law. On international area the rights of unaccompanied children are regulated by documents that treat all the children equally. Children rights are specially determined by Convention on the rights of the Child, demanding the principal of the best interest of the child as the main principal for all children; it means each human being under 18 years old.

European arrangement is following standards written in Convention on the rights of the Child, which is universal and viable for all children all over the world. It respects international demands for special care also in practice, especially vulnerable groups. The admission of rights for unaccompanied children in EU is very different in several groups, depending which group the child is include.

The same situation, regarding different groups for unaccompanied minors is as well in the Republic of Slovenia (illegal migrants, applicants for international protection, beneficiaries of international protection). According international standards all children must have the same rights but some rights are still arranged different in law and in practice.

Unaccompanied children and separated children are children who have been separated from both parents and relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for their best interest. National regulation of the state is responsible to ensure protection of the best interest of the child without discrimination. To reach the aim appropriate experts must be included.

Keywords: unaccompanied children, the principle of the best interest of the child, illegal migrants, applicants for international protection, beneficiaries of international protection, children rights

KAZALO

1. UVOD	5
2. DEFINICIJA OTROK BREZ SPREMSTVA	7
3. MEDNARODNI AKTI	10
3.1. ZDRUŽENI NARODI.....	10
3.2. EVROPSKA UNIJA.....	10
4. PRAVNA UREDITEV V REPUBLIKI SLOVENIJI	14
4.1. PRAVICA DO SKRBNIKA.....	14
4.2. PRAVICA DOSTOPA NA OZEMLJE.....	17
4.3. PRAVICA DO POMOČI OB VRNITVI V DRŽAVO.....	19
4.4. PRAVICA DO ZDRUŽITVE Z DRUŽINO.....	21
4.5. PRAVICA DOSTOPA DO AZILNEGA POSTOPKA.....	22
4.6. PRAVICA DO USTREZNE OSKRBE.....	24
4.6.1. Nastanitev.....	24
4.6.2. Pravica do zdravstvenega varstva.....	25
4.6.3. Pravica do izobraževanja.....	26
5. SKLEP	27
6. LITERATURA	29

1. UVOD

Vlade nosijo primarno odgovornost za begunce, ki živijo na njihovem ozemlju. To velja za zakonodajno urejanje, kot tudi za udejanjanje v praksi. Vse države podpisnice konvencije ZN o statusu beguncev iz leta 1951 pa se zavezujejo sodelovati z Uradom Visokega komisarja ZN za begunce. To pomeni, da morajo spoštovati mednarodne obveznosti in sodelovati z Uradom pri vseh vsebinah, ki se nanašajo na izvajanje konvencije, zakonov, predpisov in uredb glede beguncev.¹

V slovenskem pravem redu so pravice otrokom brez spremstva priznane drugače kot v Konvenciji o otrokovih pravicah. Konvencija namreč priznava pravice vsem otrokom v enaki meri. Slovenski pravni red pa razlikuje njihove pravice glede na status, ki jim je podeljen. Drugačna upravičenja imajo zato ilegalni mladoletni priseljenci od mladoletnih prosilcev za azil in od mladoletnih upravičencev za mednarodno zaščito, čeprav imajo vsi tudi status otroka brez spremstva.

Otrokova največja korist predstavlja dobrobit otroka. Določena je glede na različne okoliščine, kot so starost, stopnja zrelosti, prisotnost ali odsotnost staršev in okolje v katerem otrok odrašča. Med te okoliščine pa ne bi smeli uvrščati statusa, ki določa otroka v določenem pravem redu. Ko se odloča v otrokovo največjo korist, je potrebno upoštevati vse pravice otroka. V obzir je potrebno vzeti obe, mednarodno in nacionalno zakonodajo, med njima pa upoštevati tisto, ki ima določene višje standarde.

Mednarodna in evropska zakonodaja temeljita na človekovih pravicah, humanitarnem pravu in pravu beguncev. Določata posebnosti, ki se nanašajo na otrokove pravice. Predvsem dokumenti, kot so Navodila oziroma smernice za države podpisnice glede uporabe standardov konvencije pri obravnavi otrok brez spremstva (General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin) so ključni interpretativni vir. Nacionalna zakonodaja pa ureja točno določene ukrepe in instrumente, ki se uporabljajo na konkretnih primerih s spoštovanjem otrokove največje koristi, določene v mednarodnem pravu.

Poseben primer predstavlja predvsem izvrševanje zakonskih določb. Že nekatere zakonske določbe so nejasne in težko razumljive, ob njihovi implementaciji pa se pojavijo še dodatne težave. Poleg tega so edine organizacije, ki si prizadevajo za izboljšanje položaja mladoletnikov brez spremstva, predvsem nevladne, ki jim država ne zagotavlja sredstev. Tako se otroci brez spremstva znajdejo v začaranem krogu.

¹ 35. člen: Države pogodbenice se obvezujejo sodelovati z Uradom visokega komisarja Združenih narodov za begunce ali vsako drugo agencijo Združenih narodov, ki bi ga v opravljanju njegovih nalog nasledila, še posebej pa olajšati njegovo dolžnost pri izvajanju nadziranja uporabe določb te Konvencije.

Zdi se, da država ne posveča dovolj pozornosti področjem, za katere nima interesa. Znani so namreč očitki, da se izogiba svoji odgovornosti na področju migrantske in azilne politike in posledično na področju otrok brez spremstva. Utemeljuje pa, da v RS to področje ni niti številčno niti problematično. Še več, da za otroke brez spremstva ni jasno do kdaj in zakaj ostajajo v Sloveniji.

Statistični podatki mladoletnikov brez spremstva v RS kažejo, da njihovo število niha, kar je razvidno iz spodnje preglednice. V zadnjih letih največ mladoletnikov brez spremstva pride iz Afganistana, Sirije, Alžirije in Maroka. Velika večina med njimi jih sodi v starostno kategorijo od 16-17 let.²

Leto	Število zabeleženih primerov mladoletnikov brez spremstva
2009	26
2010	38
2011	54
2012	52
2013	28

² Tretje periodično poročilo Republike Slovenije o izvajanju mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (maj 2014), URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yf3H7gMzL8UJ:84.39.218.201/MANDAT13/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/59ee5a11f1e46e03c1257ce40039696d/%24FILE/porocilo.doc+&cd=15&hl=sl&ct=clnk&gl=si> (19.8.2014)

2. DEFINICIJA OTROK BREZ SPREMSTVA

Otrok brez spremstva je po mednarodni zakonodaji otrok mlajši od 18 let (razen v državah, kjer se po nacionalni zakonodaji polnoletnost doseže že prej), ki je ločen od obeh staršev in brez varstva zakonsko ali po običaju določenega skrbnika.³

Brez spremstva pomeni, da je otrok ločen od obeh staršev in drugih sorodnikov, poleg tega pa je brez varstva druge osebe, ki bi bila po običaju ali zakonu odgovorna, da poskrbi za njegove pravice, katerih zaradi svoje mladoletnosti sam ni sposoben zaščititi.⁴ Prav tako pa se kot otroke brez spremstva obravnava tudi tiste, ki ostanejo brez spremstva kasneje, ko dosežejo ciljno državo, oziroma se nahajajo na njenem teritoriju, ne glede na to, ali jih je med potjo spremljala odrasla oseba. »Brez spremstva« ne odraža vedno realnega stanja teh otrok, saj so lahko otroci v spremstvu odrasle osebe določen čas, lahko potujejo zaradi združitve z družino, lahko pa so žrtve trgovine z ljudmi in na poti niso sami. Zato se v literaturi večkrat uporablja bolj primeren izraz »ločeni otroci«, ki dejansko ponazarja njihovo stisko.⁵

V evropski zakonodaji »...mladoletnik brez spremstva pomeni državljan tretje države, ki je star manj kot 18 let in prispe ali je prispel na ozemlje države članice brez spremstva odrasle osebe, ki je zanj odgovorna po zakonu ali nacionalni praksi zadevne države članice, dokler taka oseba dejansko ne prevzame skrbi zanj; pojem vključuje mladoletnika, ki ostane brez spremstva po vstopu na ozemlje države članice.«⁶

V slovenskem pravnem sistemu so mladoletniki brez spremstva ali ločeni otroci opredeljeni kot državljani tretje države ali osebe brez državljanstva, mlajše od 18 let, ki so na ozemlju Republike Slovenije brez staršev ali zakonitega zastopnika.⁷ Takšna omejitev na državljane tretjih držav oziroma osebe brez državljanstva sicer izključuje državljane držav EU. Je pa vseh 28 držav članic EU vključenih v Program za otroke brez spremstva v Evropi (SCEP)⁸, ki nadzoruje izvajanje pravic vseh otrok in zagotavlja spoštovanje načel in standardov, ki se nanašajo na pravice otrok brez spremstva, pospeševanje izvajanja sprejetih smernic delovanja in prizadevanja k dobri praksi na nacionalni evropski ravni.

Otroci brez spremstva so opredeljeni kot ranljive osebe s posebnimi potrebami, katerim se zagotavlja posebna nega, skrb in obravnava. Ranljive osebe so tiste, ki imajo posebne potrebe zaradi svojega specifičnega položaja, ki je posledica psihičnega, fizičnega ali spolnega nasilja. Med ranljive osebe spadajo tudi starejši, nosečnice, invalidi, starši samohranilci, žrtve

³ Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, URL: <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html> (7.6.2014).

⁴ UNHCR Guidelines on Determining the Best Interest of the Child: URL: <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf> (14.8.2014).

⁵ M. Diop, Unaccompanied Minors' Rights within the European Union: Is the EU Asylum and Immigration Legislation in line With the Convention on the Rights of the Child?, URL: <http://www.statewatch.org/news/2010/oct/eu-unaccompanied-minors-asylum-and-immigration-legislation-Marie-Diop.pdf> (18.8.2014).

⁶ Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in sveta, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32014R0516> (7.6.2014).

⁷ Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ), Ur. l. RS, št. 11/11, 98/11 - odl. US, 83/12, 111/13 in 114/13 - odl. US, 3/XIX. člen.

⁸ Separated children in Europe, ki je skupna pobuda organizacije "International Save the Children Alliance" in Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR). Program si prizadeva z oblikovanjem skupne politike in zavezanosti najboljši praksi na državni in evropski ravni uresničiti pravice in koristi otrok brez spremstva, ki so prišli v Evropo ali prek Evrope. SCEP je razvil in razširil mrežo nevladnih organizacij v 31 državah po vsej Evropi.

trgovine z ljudmi, osebe z motnjami v duševnem razvoju in žrtve posilstva, mučenja in drugih oblik nasilja.⁹ Pri otrocih brez spremstva je njihova ranljivost posledica njihovega preteklega življenja, zaradi katerega so morali zapustiti izvorno državo. Poleg tega, da se nahajajo izven matične države, pa je ranljivost posledica dejstva, da so brez staršev ali druge osebe, ki bi skrbeli za zagotavljanje otrokovih koristi. Tako so za razliko od drugih otrok prikrajšani za varstvo in zaščito, ki bi jim jo nudili starši ali skrbniki. Njihova ranljivost je tudi posledica njihove mladoletnosti, saj zaradi nizke starosti še ne znajo ustrezno poskrbeti zase.

Vsi begunci, otroci brez spremstva pa zaradi mladoletnosti še toliko bolj, trpijo zaradi izgube bližnjih oseb, doma, osebne varnosti, socialnega življenja in dostojanstva. Nahajajo se na drugem koncu sveta, brez občutka varnosti, v kulturno popolnoma novem okolju, kar jim povzroča socialno in psihično stisko. Zato je toliko bolj pomembno, da se zagotavljajo pravice, ki bi jim omogočile enak standard, kot ga uživajo drugi otroci.¹⁰

Med najpogostejšimi razlogi za to, da so zapustili matično državo so strah pred preganjanjem, kršitve človekovih pravic in oboroženi spopadi in nemiri. V drugo skupino bi lahko uvrstili otroke, ki so žrtve trgovine z ljudmi za potrebe spolnega in ekonomskega izkoriščanja. Tretja skupina otrok pripotuje v Evropo zaradi združitve z družino, ker se tukaj nahajajo drugi družinski člani.¹¹ Nekateri pa zapustijo matično državo zaradi pomanjkanja in v Evropi iščejo pogoje za življenje. Za priseljence, ki pridejo zaradi ekonomskih razlogov, bi lahko rekli, da niso begunci, ampak ekonomski migranti. V evropske države se pretihotapijo zaradi iskanja dela in zaslužka. V tem primeru obstaja še dodatno tveganje, saj so zaznani kot ekonomski migranti in so deportirani nazaj v matično državo, pri čemer je večje tveganje, da postanejo žrtve trgovine z belim blagom. Ne štiti jih namreč begunska zakonodaja, ker se jih ne obravnava kot begunce, ki bi matično državo zapustili zaradi ogrožanja življenja in preživetja. Žrtve trgovanja z ljudmi so prisiljene v prostitucijo, pornografijo, prosjačenje in krajo, kar je velik problem celotne Evrope. V tem primeru so osebe še stigmatizirane s strani družbe.¹²

Slovenija je za večino otrok brez spremstva zgolj tranzitna država, ki jo prečkajo na poti do ciljne države, kamor so namenjeni. V RS je, čeprav obstajajo tudi drugi primeri, otroke brez spremstva možno razdeliti v dve skupini. V prvo spadajo fantje, stari od petnajst do sedemnajst let, ki prihajajo iz Afganistana, Albanije, Kosova, Moldavije, Turčije in nekaterih Afriških republik. Razlogi, zaradi katerih so zapustili svojo matično državo, so vsi zgoraj naštet. Obstajajo pa tudi primeri, ko svoje družine pošljejo otroke v evropske države, da bi s kakršnikoli delom služili denar in ga pošiljali v matično državo za preživetje družinskih

⁹ 15/I. člen ZMZ.

¹⁰ »The risk group of Unaccompanied Minors: Protection Measures in an Enlarged European Union«, COUNTRY REPORT Slovenia: (2007), str. 6.

¹¹ http://www.savethechildren.net/sites/default/files/libraries/Background_Paper_to_September_Conference_Final_June_2009.pdf, 12.8.2014.

¹² »The risk group of Unaccompanied Minors: Protection Measures in an Enlarged European Union«, COUNTRY REPORT Slovenia: (2007), str. 6.

članov. V drugo skupino otrok brez spremstva v RS pa bi lahko uvrstili mladoletna romska dekleta, ki jih prodajo njihovi starši, da se v RS poročijo in živijo po romskih običajih v romskih skupnostih.¹³

¹³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/23_slovenia_national_report_on_unaccompanied_minors_version_16april09_en.pdf, 14.8.2014.

3. MEDNARODNI AKTI

3.1. ZDRUŽENI NARODI

UNHCR (Visoki komisariat Združenih narodov za begunce) v Smernicah o politikah in postopkih za ravnanje z otroki brez spremstva, ki prosijo za azil (Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum) ureja temeljne standarde in določa, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki otrokove koristi glavno vodilo. Trije temeljni dokumenti, ki določajo standarde, ki jih je treba ob tem spoštovati so; Konvencija ZN o statusu beguncev (1951), Protokol o statusu beguncev (1967) in Konvencija ZN o otrokovih pravicah(1989).

Načela dobre prakse (2004) so nezavezujoče smernice, ki predstavljajo okvir za zaščito otrokovih pravic na področju mladoletnikov brez spremstva. Predvsem so stališča nevladnega sektorja, ki slonijo na zgoraj omenjenih mednarodnih dokumentih in so rezultat programa SCEP (International Save the Children Alliance) in UNHCR-ja, pri čemer je UNHCR pristojen za zagotavljanje zaščite begunskih otrok in prosilcev za azil, SCEP pa si prizadeva za izenačevanje pravic vseh otrok. Določajo standarde in dobro prakso, ki je potrebna za zagotavljanje in izvajanje ukrepov za zaščito pravic otrok brez spremstva.¹⁴

Odbor ZN za pravice otrok je izdal splošne pripombe, med katerimi je najpomembnejša pripomba št. 6 o ravnanju z mladoletniki brez spremstva zunaj njihovih matičnih držav (2005). Pripombe določajo navodila in smernice državam podpisnicam KOP glede uporabe standardov konvencije pri obravnavi otrok brez spremstva. Urejajo identifikacijske postopke otrok brez spremstva, imenovanje skrbnika, postopke združevanja z družino in zapiranje in pridržanje otrok, ki bi se jim bilo treba izogniti. Določa pravice otrok brez spremstva, predvsem dostop do potrebnih storitev (namestitev, izobraževanje in zdravstvo) in iskanje varne, konkretne ter dolgoročne rešitve kot temeljni cilj. V pripombi št. 6 so otroci brez spremstva definirani drugače kot ločeni otroci. Otroke brez spremstva oz. mladoletnike brez spremstva in ločene otroke definira skladno z mednarodno zakonodajo, vendar med ločene otroke spadajo tudi otroci, ki so lahko v spremstvu enega izmed svojih sorodnikov, medtem ko kot mladoletnike brez spremstva obravnava tiste, ki potujejo popolnoma sami.¹⁵

3.2. EVROPSKA UNIJA

Konvencijo o otrokovih pravicah so ratificirale vse evropske države, zato so dolžne spoštovati posebne potrebe otrok brez spremstva in »otrokovo korist« kot glavno vodilo.

¹⁴ Program za otroke brez spremstva v Evropi (SCEP), Načela dobre prakse, URL: <http://scep.sitespirit.nl/images/18/216.pdf> (2.6.2014).

¹⁵ General comment no. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf> (7.6.2014).

Poleg mednarodnih dokumentov pa morajo države EU spoštovati zakonodajo in standarde, ki veljajo v EU.

Lizbonska pogodba, ki je začela veljati 1.12.2009 je razširila pooblastila EU na področju migracij in azilne politike. Za oblikovanje skupne politike o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti je po 78. členu Pogodbe o delovanju EU odgovorna unija, ki mora biti skladna z Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 in Protokolom z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev ter drugimi ustreznimi Pogodbami.¹⁶

Z Lizbonsko pogodbo je Listina o temeljnih pravicah EU, ki ureja politične, socialne in ekonomske pravice, dobila zavezujočo naravo. V 18. členu zagotavlja pravico do azila, ki mora biti v skladu z Ženevsko konvencijo, Protokolom o statusu beguncev in v skladu s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti. V 19. členu pa zagotavlja varstvo posameznika v primeru odstranitve, izгона ali izročitve v državo, v kateri bi obstajala nevarnost, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.

V 24. členu je korist otrok določena za standard, ki ga je potrebno upoštevati pri vseh ukrepih, ki zadevajo otroke.¹⁷ Otrokova največja korist mora biti temeljno vodilo pri vseh ukrepih, ki se nanašajo na njih, ne glede na to, ali jih izvršuje zasebni ali javni sektor. Listina o temeljnih pravicah zagotavlja vsem otrokom pravico do stika in odnosa s svojimi starši, če je to v njihovo korist. Za otrokov razvoj sta zaščita in nega odrasle osebe poglobitnega pomena, prav tako pa otrokovo svobodno izražanje, pri čemer je treba upoštevati otrokovo starost in zrelost.

Listina določa tudi druge pravice, ki se nanašajo na otroke in posledično tudi na otroke brez spremstva, čeprav niso izrecno določene za otrokove pravice. To so: človekovo dostojanstvo (1. člen), pravica do osebne celovitosti (3. člen), prepoved mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (4. člen), prepoved mučenja in prisilnega dela (5. člen), spoštovanje zasebnega in družinskega življenja (7. člen), svoboda izražanja in obveščanja (11. člen), pravica do izobraževanja (14. člen), pravica do azila (18. člen), prepoved diskriminacije (21. člen), prepoved dela otrok in varstvo mladih pri delu (32. člen), družinsko in poklicno življenje (33. člen) in varovanje zdravja (35. člen).¹⁸

Leta 2009 je bil sprejet Stockholmski program, ki je med drugim osredotočen tudi na naloge odgovornosti, solidarnosti in partnerstva na področju migracij in azila, na podlagi katerih so opredeljeni konkretni predlogi, kako državljanom približati prednosti, ki jim jih prinaša evropsko območje svobode, varnosti in pravice. Mladoletnike brez spremstva uvršča med otroke, ki so v posebej ranljivem položaju in zahteva posebno pozornost pri opredelitvi

¹⁶ http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf (9.6.2014).

¹⁷ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF> (9.6.2014).

¹⁸ Charter of fundamental rights of the European Union, URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (18.8.2014).

ukrepov za zaščito in spodbujanje pravic otrok.¹⁹ Na njegovi podlagi je Evropski svet 6. maja 2010 sprejel Akcijski načrt za mladoletnike brez spremstva 2010-2014, junija 2010 pa so bili sprejeti sklepi Sveta o mladoletnikih brez spremstva. Skupaj so uveljavili skupen pristop, ki temelji na načelu otrokove koristi. Določili so glavne smeri ukrepanja, kot so preprečevanje, sprejem in iskanje dolgoročnih rešitev, ki se bodo izvajale z vrsto praktičnih ukrepov, h katerim so se zavezale institucije in agencije Evropske unije (EU), države članice EU in zainteresirane strani.²⁰

Stockholmski program zavezuje države članice EU k vzpostavitvi skupnega evropskega azilnega sistema. Pravila EU, ki določajo skupne visoke standarde ter okrepljeno sodelovanje za zagotovitev enakovrednega obravnavanja prosilcev za azil v okviru pravičnega in odprtega sistema ne glede na to, kje vložijo prošnjo, so zajeta v:²¹ revidirani direktivi o azilnih postopkih²², revidirani direktivi o pogojih za sprejem²³, revidirani direktivi o zahtevanih pogojih²⁴, revidirani dublinski uredbi²⁵ in revidirani uredbi EURODAC.²⁶

Resolucija EU o mladoletnikih brez spremstva, ki so državljani tretjih držav (1997), je še vedno edini tekst, ki se nanaša neposredno na njih. Namen je določitev standardov za mladoletnike brez spremstva, predvsem pri pogojih vstopa, sprejemanja in vračanja, in v primeru prosilcev za azil za vzpostavitev postopkov.²⁷

Pomembne zaščitne mehanizme za mladoletnike brez spremstva zagotavljajo Direktiva o vračanju (2008/115/ES), Direktiva o začasni zaščiti (2001/55/ES) in Direktiva o žrtvah trgovine z ljudmi (2004/81/ES).²⁸

Evropski parlament v splošnih priporočilih Resolucije o položaju mladoletnikov brez spremstva v EU (2013) opozarja, da so mladoletniki brez spremstva potencialno ogroženi otroci, ki so dvakrat bolj izpostavljeni problemom in težavam kot drugi mladoletniki, in so tudi bolj ranljivi. Opredelitev mladoletnikov brez spremstva je v pristojnosti posameznih držav članic EU.²⁹

¹⁹ Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje 2010/C 115/01, URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504(01)) (9.6.2014).

²⁰ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu, Vmesno poročilo o izvajanju akcijskega načrta za mladoletnike brez spremstva, SWD(2012) 281 final, URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0554_/com_com\(2012\)0554_sl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0554_/com_com(2012)0554_sl.pdf) (9.6.2014).

²¹ Skupni evropski azilni sistem, URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_sl.pdf (9.6.2014).

²² Direktiva 2013/32/EU o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (uporablja se od 21. julija 2015).

²³ Direktiva 2013/33/EU o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (uporablja se od 21. julija 2015).

²⁴ Direktiva 2011/55/EU o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite in glede vsebine te zaščite (uporablja se od 21. decembra 2013).

²⁵ Uredba (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (uporablja se od 1. januarja 2014).

²⁶ Uredba (EU) št. 603/2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov (uporablja se od 20. julija 2015).

²⁷ Council Resolution on unaccompanied minors who are nationals of third countries, URL: <http://tdh-childprotection.org/documents/council-resolution-of-26-june-1997-on-unaccompanied-minors-who-are-nationals-of-third-countries-97c-22103> (7.6.2014).

²⁸ Akcijski načrt za mladoletnike brez spremstva (2010-2014), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:SL:PDF> (7.6.2014).

²⁹ European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)), URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//EN> (2.6.2014).

Obravnava otrok brez spremstva je zato od prihoda v države EU naprej in vse do potencialne vrnitve v matično državo vprašanje, s katerim se morajo ukvarjati vse države EU, ne glede na to ali so za otroke ciljne ali tranzitne države. In čeprav si vse države prizadevajo za uskladitev nacionalne zakonodaje z zahtevami evropskega pravnega reda, so na področju azilne in migrantske politike še vedno odstopanja. Pravice otrok brez spremstva so namreč mednarodno vprašanje, ki zahtevajo skupen pristop in sodelovanje držav članic EU.³⁰

Največja pomanjkljivost evropske (in slovenske) zakonodaje je razlikovanje med otroki brez spremstva begunci in otroki brez spremstva ekonomskimi migranti. Oboji bi namreč morali biti upravičeni do pravic po Konvenciji ZN o otrokovih pravicah kot temeljnem in univerzalnem dokumentu na področju pravic otrok. V praksi je azilno pravo posebna veja mednarodnega javnega prava s točno določenimi pravicami in varovalkami. Varuje begunce, to so osebe, ki zapustijo matično državo zaradi strahu pred preganjanjem. Njihove pravice so določene v Konvenciji o statusu beguncev in Protokolu o statusu beguncev. Na drugi strani pa ni takšne ureditve, ki bi ščitila pravice (ekonomskih) priseljencev, zato otroci brez spremstva, ki niso begunci, niso upravičeni do enake mednarodne zaščite. Evropska zakonodaja ureja in ščiti položaj otrok brez spremstva, ki so begunci in so zapustili matično državo zaradi razmer v njej, medtem ko ne zagotavlja enakega varstva otrokom brez spremstva, ki so ekonomski priseljenci. Ekonomski priseljenci so zato še bolj ranljivi in izpostavljeni, da postanejo žrtve trgovine z ljudmi.

³⁰ M. Diop, Unaccompanied Minors' Rights within the European Union: Is the EU Asylum and Immigration Legislation in line With the Convention on the Rights of the Child?, URL: <http://www.statewatch.org/news/2010/oct/eu-unaccompanied-minors-asylum-and-immigration-legislation-Marie-Diop.pdf> (18.8.2014).

4. PRAVNA UREDITEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Otroke brez spremstva je treba primarno obravnavati kot otroke in ne kot begunce, ilegalne priseljence ali ekonomske migrante. Otroci zaradi svoje mentalne in fizične nezrelosti potrebujejo posebno nego in varstvo. Sem pa spada tudi ustrezna pravna ureditev, ki jim zagotavlja zaščito.

Štiri načela, ki jih vključuje Konvencija ZN o otrokovih pravicah, so bistven temelj, ki ga je potrebno upoštevati pri celovitem urejanju pravic otrok. To so prepoved diskriminacije (2/1. člen), načelo otrokove največje koristi (3/1. člen), neodtujljiva pravica do življenja (6. člen) in pravica do svobodnega izoblikovanja in izražanja lastnega mnenja.³¹

Pravice, ki zagotavljajo spoštovanje štirih načel otrokom brez spremstva iz Konvencije ZN o otrokovih pravicah, bi lahko razdelili v naslednje:

- pravica do skrbnika
- pravica dostopa na ozemlje
- pravica do pomoči ob vrnitvi v državo
- pravica do združitve z družino
- pravica dostopa do azilnega postopka
- pravica do ustrezne oskrbe.

Vse so specifične v pomenu, da jih otroci, ki niso begunci ali mladoletni ekonomski priseljenci, ne potrebujejo, saj so jim zagotovljene. Otroci brez spremstva pa jih zaradi svojega statusa potrebujejo za polno uresničevanje otrokovih pravic.

Idealno bi bilo, da bi obstajala zakonodaja, ki bi celovito in na enem mestu urejala pravice, kot je to vsebovano v nezavezujočih smernicah, tako imenovanih Načelih dobre prakse. Ker pa so pravice otrok brez spremstva urejene v različnih zakonih in podzakonskih aktih glede na status, ki ga ima otrok brez spremstva v RS, je ureditev razdrobljena in ni vedno skladna z mednarodnimi standardi.

4.1. PRAVICA DO SKRBNIKA

Pravica do skrbnika mladoletniku brez spremstva zagotavlja osebo, ki ga spremlja od vstopa v državo, mu pomaga pri uresničevanju njegovih pravic in zagotavlja spoštovanje načela otrokovih koristi. Skrbnik ščiti otrokove interese, deluje kot zagovornik otrokovih pravic, predstavlja most med otrokom in drugimi akterji, poskrbi za pravočasno iskanje rešitve. Otroka obravnava spoštljivo in varuje njegovo dostojanstvo.³²

³¹ Convention on the Rights of the Child, URL: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> (18.8.2014).

³² Temeljni standardi za skrbnike otrok brez spremstva; URL: <http://www.corestandardsforguardians.com/images/11/281.pdf> (9.6.2014).

Čeprav je Konvencija o otrokovih pravicah univerzalna in velja za vse otroke po vsem svetu, pa se standardi mladoletnikov brez spremstva v RS razlikujejo glede na skupino, v katero se uvršča mladoletnik brez spremstva (ilegalni migrant, prosilec za azil, mladoletnik s pridobljenim statusom mednarodne zaščite). Tudi zakonodaja EU ne določa imenovanje zastopnika za mladoletnika brez spremstva, takoj ko ga najdejo na zunanjih mejah EU ali na njenem ozemlju, razen za prosilce za azil. Prav tako ni nikjer opredeljena vloga skrbnika, njegova kvalifikacija in pooblastila.³³

Skrbniški sistemi v Evropski uniji se močno razlikujejo in jasna opredelitev skrbnika ne obstaja. Skrbniki so lahko prostovoljci, pogodbeni delavci ali plačani strokovnjaki.³⁴

Slovenska zakonodaja ureja institut skrbništva v naslednjih zakonih: Zakon o mednarodni zaščiti, Zakon o tujcih, Zakon o začasnih zaščiti razseljenih oseb in Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. Slovenska filantropija, ki je edina nevladna organizacija v Sloveniji, ki redno zagotavlja skrbnike tem otrokom, je začela izvajati skrbništva nad otroki brez spremstva, ki so prosilci za azil in begunci, leta 2001 ter leta 2003 nad otroki brez spremstva, ki so nastanjeni v Centru za tujce.³⁵ Poleg njih pa skrbnike zagotavljajo tudi pristojni centri za socialno delo. V RS se s tem vprašanjem ukvarjajo:

- CSD Ljubljana Moste za otroke nastanjene v integracijski hiši Moste,
- CSD Ljubljana Vič Rudnik za otroke nastanjene v azilnem domu in
- CSD Postojna za otroke brez spremstva nastanjene v Centru za tujce.³⁶

Tako kot je razdrobljena ureditev instituta skrbništva, so tudi organi in organizacije, ki zagotavljajo skrbnike. Poleg tega je tudi njegovo pojmovanje nejasno. Zakoni ga namreč imenujejo skrbnik, skrbnik za posebni primer in zakoniti zastopnik, njihova vloga pa se med seboj razlikuje glede na širino področij in pristojnosti, ki jih imajo.

Zakon o mednarodni zaščiti določa, da se prosilcu za mednarodno zaščito v postopku postavi t.i. zakonitega zastopnika, in sicer pred začetkom postopka za priznanje mednarodne zaščite. Zakoniti zastopnik zastopa mladoletnika na področju varovanja zdravja, izobraževanja, varovanja premoženjskih pravic in koristi ter je skupaj z mladoletnikom navzoč pri vseh dejanjih v postopku za mednarodno zaščito. Mladoletnik ima pravico sodelovati prilagojeno svoji starosti in stopnji duševnega razvoja.³⁷ V primeru, da mladoletnik potrebuje zakonito zastopanje tudi na drugih področjih, se mu postavi skrbnika v skladu z zakonom, ki ureja zakonsko zvezo in družinska razmerja.³⁸ UNHCR je zakonsko

³³ Akcijski načrt za mladoletnike brez spremstva (2010-2014), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:SL:PDF> (7.6.2014).

³⁴ Temeljni standardi za skrbnike otrok brez spremstva; URL: <http://www.corestandardsforguardians.com/images/11/281.pdf> (9.6.2014).

³⁵ <http://www.filantropija.org/o-nas/kdo-smo/> (9.6.2014).

³⁶ V skladu s pogovorom z Marino Uzelac iz Slovenske filantropije.

³⁷ 16. člen ZMZ.

³⁸ Pravilnik o načinu izvajanju zakonitega zastopanja mladoletnikov brez spremstva ter načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva zunaj azilnega doma ali njegove izpostave, Ur. l. RS., št. 6/12, 36/14.

ureditev, kjer se mladoletnika vključuje v postopek, se ga obvešča in se mu svetuje, obenem pa se upošteva načelo otrokovih koristi, izpostavilo kot skladno z mednarodnimi standardi.³⁹ Zakonite zastopnike se izbira z javnim pozivom, ki ga enkrat letno objavi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Zakoniti zastopnik je lahko vsakdo, ki ima osebne lastnosti in sposobnosti, potrebne za opravljanje dolžnosti skrbnika in ki privoli, da bo skrbnik, obenem pa mu ni bila odvzeta roditeljska pravica ali poslovna sposobnost. Ne sme pa biti podano navzkrižje interesov med varovancem in skrbnikom.⁴⁰ Izbrani kandidati morajo opraviti usposabljanje v okviru 24 ur, za katerega prejmejo potrdilo o usposobljenosti.⁴¹

Zakoniti zastopnik lahko istočasno zastopa največ 5 mladoletnikov brez spremstva oz. v izjemnih primerih 8, saj le tako lahko izpolnjuje svoje obveznosti in ščiti pravice mladoletnika. Pomembno je, da se je dolžan pri vsakem važnejšem opravilu posvetovati z mladoletnikom, če je le ta sposoben razumeti pomen in posledice, in ga obveščati o izvedenih aktivnostih. Glavno vodilo je zagotovitev največje otrokove koristi.⁴²

Tudi Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb govori o začasnem zastopniku, ki se ga postavi mladoletniku brez spremstva pred začetkom postopka za priznanje začasne zaščite.⁴³ Ureja položaj razseljenih oseb, ki so zaradi izjemnih razmer, ki ogrožajo njihovo življenje ali telo, množično zapustile svojo matično državo in v RS iščejo začasno zaščito.⁴⁴

Zakon o tujcih ureja mladoletne tujce, ki niso prosilci za mednarodno zaščito. Govori o skrbniku za posebni primer, ki mu ga v primeru odstranitve mladoletnika, postavi center za socialno delo nemudoma. Pristojni center za socialno delo je CSD Postojna. Skrbnik mora ravnati v otrokovem največjem interesu in lahko na tej podlagi zahteva tudi dovolitev zadrževanja (dovoljenje, da začasno ostane v RS, čeprav se ga mora odstraniti). Prav tako mora poskrbeti za ustrezno nastanitev mladoletnega tujca in se z njim dogovarjati. Upoštevanje otrokovega največjega interesa v svojem komentarju pozdravlja tudi UNHCR.⁴⁵

Problem v slovenskem pravnem redu je ta, da obravnava otroke brez spremstva glede na status, ki ga imajo. Zato ima dejansko otrok toliko skrbnikov, kolikor statusov zamenja. Najprej ga zaznajo na meji in mu skrbnika postavi pristojni CSD; to je tisti, ki je pristojen glede na območje, kjer se otrok nahaja. Če kasneje mladoletnik zaprosi za mednarodno

³⁹ UNHCR comments and recommendations on the proposed act amending the international protection act; URL: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/where-we-work/slovenia/unhcr-comments-and-recommendations-on-the-proposed-amendments-to-the-international-protection-act.html> (9.6.2014).

⁴⁰ 180. in 181. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, Ur. l. RS., št. 69/04, 101/07 - odl. US, 90/11 - odl. US, 84/12 - odl. US.

⁴¹ <http://www.razpisi.info/index?action=noticeinfo&id=5662> (9.6.2014).

⁴² 2. člen Pravilnika o načinu izvajanja zakonitega zastopanja mladoletnikov brez spremstva ter načinu zagotavljanja ustrežne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva zunaj azilnega doma ali njegove izpostave, Ur. l. RS., št. 6/12, 36/14.

⁴³ 22. člen Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb, Ur. l. RS., št. 65/05.

⁴⁴) "...začasna zaščita" pomeni izredni postopek, ki v primeru množičnega prihoda ali neizbežnega množičnega prihoda razseljenih oseb iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v svojo matično državo, zagotavlja takojšnjo začasno zaščito takšnim osebam, zlasti če obstaja nevarnost, da azilni sistem ne bo zmožen obravnavati prihoda brez neželjenih učinkov na njegovo uspešno delovanje v korist omenjenih oseb in drugih oseb, ki prosijo za zaščito.«.

⁴⁵ UNHCR comments and recommendations on the proposed amendments to the aliens act in slovenia. URL: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/where-we-work/slovenia/unhcr-comments-and-recommendations-on-the-proposed-amendments-to-the-aliens-act.html> (9.6.2014).

zaščito, se ga nastani v azilni dom in se mu tam postavi novega skrbnika. V primeru, da je otroku priznana mednarodna zaščita, se mu v tem postopku ponovno postavi novega skrbnika. To je velika praznina slovenske ureditve, saj se mladoletnik težko zaupa osebi, ki je ne pozna in ne ve, koliko časa bo še ona tista, ki skrbi za njegove pravice. Prav tako obstaja sum, da se v obdobju, ko se otroka zazna na meji in preden poda namero, da bo zaprosil za mednarodno zaščito, mladoletniku skrbnika sploh ne zagotavlja. Pomanjkanje monitoringa in vodenja statistik pa preprečuje, da bi se to področje raziskalo in preprečilo morebitne kršitve pravic otrok.

4.2. PRAVICA DOSTOPA NA OZEMLJE

Pravica dostopa na ozemlje zagotavlja otroku brez spremstva vstop na ozemlje RS, ki mu ga ni dovoljeno odreči, predstavlja zaščito pred prisilno vrnitvijo v matično državo in prepoveduje zavrnitev vstopa po skrajšanem postopku na meji.

»...Načelo nevračanja (*Protection from Refoulement*) je splošno priznano mednarodno načelo in obveznost spoštovati to načelo izhaja iz Ženevske konvencije (33 (1) člen), CAT (3. člen), EKČP (3. člen) in Kvalifikacijske direktive (21 (1) člen).«⁴⁶ Prepoveduje, da bi bila oseba, glede katere obstaja resnična nevarnost, da bo v primeru vrnitve v državo, iz katere je prišla, izpostavljena nečloveškemu ravnanju, izročena tej državi oz. izgnana vanjo. Učinkovito zaščito pred kršitvijo načela nevračanja pa poleg načela zagotavlja tudi koncept (evropske) varne tretje države. Koncept je bil uveden z Dublinsko uredbo, ki zahteva meritorno presojo prošelj za azil. Pomeni, da mora država pred izgonom, odstranitvijo ali izročitvijo osebe, oceniti varnost tretje države in spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v njej. Varna tretja država je torej lahko le država, ki je ratificirala Ženevsko konvencijo in EKČP ter spoštuje nadzorne mehanizme, ki so predvideni v obeh konvencijah.⁴⁷ V slovenskem pravnem redu je ZMZ določal, da o prošnji prosilca ni potrebno meritorno odločati, če prosilec prihaja iz (evropske) varne tretje države. To pa ni dopustno, saj se država izogne dolžnosti spoštovanja načela nevračanja na golih formalističnih razlogih. Varuh človekovih pravic je zato vložil Zahtevo za oceno ustavnosti določb, iz katerih je izhajalo, da se lahko prošnja prosilca za mednarodno zaščito zavrže brez vsebinske presoje, če je prosilec prihajal iz varne tretje države. Ustavno sodišče je zato razveljavilo določbe, ki so določale koncept (evropske) varne tretje države. RS je namreč lahko enostransko določila pristojnost druge države za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, kar je lahko vodilo do verige vračanja do izvirne države prosilca.⁴⁸

⁴⁶ U-I-292/09-9.

⁴⁷ U-I-155/11.

⁴⁸ http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/word/Zahteve_za_oceno_ustavnosti/ZAHEVA_ZA_OCENO_USTAVNOSTI__60__61__62__in_63__clena_ZMZ-UPB2_-_2011.pdf (10.6.2014).

Postopek z državami, ki niso članice EU, pa urejajo sporazumi o vračanju tujcev, ki jih med seboj sklepajo srednje in južno evropske države in države Zahodne Evrope. Država pogodbenica, ki je varna država, se zavezuje, da bo prevzela tujce, ki so preko nje vstopili v državo s pogodbenico, v kateri pa ne izpolnjujejo pogojev bivanja ali vstopa. Problematično pa je dejstvo, da v sporazumih o vračanju tujcev ni posebnih določil za mladoletne migrante.⁴⁹

Po Načelih dobre prakse posebna ureditev velja za mladoletnike brez spremstva, ki morajo biti izvzeti iz postopkov, ki se nanašajo na »(evropsko) varno tretjo državo«.⁵⁰ Slovenski pravni red posebnih določb, ki bi bile skladne z mednarodnimi zahtevami, ne vsebuje.

Ko mladoletnik stopi na ozemlje, je potrebno čim prej pridobiti vse relevantne informacije o njegovem položaju in na podlagi teh pripraviti rešitve, ki bi bile v otrokovem najboljšem interesu. Ko ga na meji identificirajo, je potrebno vključiti skrbstvene organe za zagotovitev skrbnika in upoštevanje otrokove najboljše koristi.

Zavrnitev vstopa po skrajšanem postopku dopušča, da o zavrnitvi odloča organ obmejne kontrole, po postopku in iz razlogov, določenih v Zakoniku o schengenskih mejah.⁵¹ Po načelih dobre prakse naj bi bili mladoletniki brez spremstva izvzeti tudi iz teh postopkov. Edina omejitev, ki jo za mladoletnike brez spremstva ureja Zakonik o Schengenskih mejah, je, da mejni policisti ne smejo dopustiti, da bi le ti zapustili ozemlje proti volji osebe, ki ima nad njimi roditeljsko pravico.⁵² Da se izboljša položaj mladoletnikov brez spremstva na mejah, so bile predlagane spremembe Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma, ki bi uvedle model usposabljanja varuhov meje in formalno oblikovale seznam nacionalnih kontaktnih točk za namene posvetovanja o mladoletnikih, katerih uporaba bo obvezna.⁵³ Zakon o tujcih nima izrecne določbe, ki bi se glede zavrnitve vstopa nanašala na mladoletnike brez spremstva. Edina zahteva je, da se mu postavi skrbnika za posebni primer, ko se ugotovi, da mladoletnika ni mogoče vračati.

Dejstvo pa je, da je določeno število mladoletnikov brez spremstva zavrnjeno ob vstopu v državo. Z ozemlja EU so odstranjeni v zelo kratkem času, brez uveljavljanja pravice do skrbnika ali pravnega zastopnika. V takšnem ravnanju se kaže naravnost migracijskih politik EU, ki je za migrante t.i. tretjih držav precej restriktivna.⁵⁴ Tudi različne nevladne organizacije opozarjajo na kršitve, ki pa jih zaradi pomanjkanja statističnih podatkov, ni mogoče z gotovostjo dokazati. Da so obmejni policisti zavrnili ilegalnega pribežnika, ki je pod sedežem skrival dva otroke, so poročali mediji.⁵⁵

⁴⁹ B. Gornik, Mladoletni migranti brez spremstva in njihove pravice v slovenskem azilnem in migracijskem sistemu, v: Razprave in gradivo - Inštitut za narodnostna vprašanja (1990), 60 (2009), str. 112.

⁵⁰ A. M. Sedlar, Otroci brez spremstva in šola, URL: http://zofijini.net/online_8/ (17.12.2012).

⁵¹ Zakon o tujcih (ZTuj-2), Ur. l. RS, št. 50/11, (57/11 - popr.), 26/14.

⁵² [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:SL:PDF\(3.6.2014\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:SL:PDF(3.6.2014)).

⁵³ [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0554_/com_com\(2012\)0554_sl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0554_/com_com(2012)0554_sl.pdf) (10.6.2014).

⁵⁴ B. Gornik, Mladoletni migranti brez spremstva in njihove pravice v slovenskem azilnem in migracijskem sistemu, v: Razprave in gradivo - Inštitut za narodnostna vprašanja (1990), 60 (2009), str. 118-141.

⁵⁵ A. M. Sedlar, Otroci brez spremstva in šola, URL: http://zofijini.net/online_8/ (17.12.2012).

4.3. PRAVICA DO POMOČI OB VRNITVI V DRŽAVO

Vrnitev otroka v izvorno državo se lahko izvrši samo kadar je ta v njegovem najboljšem interesu.⁵⁶ V tem kontekstu je slovenska zakonodaja skladna z mednarodnimi standardi, pojavi pa se problem v njenem izvrševanju.

Po Načelih dobre prakse je pred vrnitvijo v izvorno državo potrebno:

- oceniti, ali je varno otroka vrniti v izvorno državo (ob upoštevanju tveganja da bo otrok preganjan, vključen v oborožene spopade ali ogrožen zaradi nasilja, zlorabe in izkoriščanja);
- oceniti sposobnost otrokove družine za zagotovitev varstva;
- oceniti dostopnost do hrane, nastanitve, zdravstvenega varstva, izobraževanja, poklicnega usposabljanja in možnosti zaposlitve;
- pridobiti soglasje skrbnika v izvorni državi, da je vrnitev v otrokovo največjo korist in soglasje osebe, ki bo za otroka skrbela, da mu bodo omogočili dolgoročno varstvo;
- vključiti otroka v vse faze procesa, ga med vračanjem spremljati in tudi po vrnitvi nadzorovati njegovo situacijo.

Najboljši način vrnitve v izvorno državo je prostovoljni, vendar v praksi težko govorimo o prostovoljni vrnitvi, saj se ta ne zgodi, ker bi mladoletnik tako želel, ampak ker ne vidi nobene druge možnosti. Predvsem gre za fante iz Albanije in Kosova, ki zapustijo izvorne države zaradi pomanjkanja, revščine in nezmožnosti zaposlitve ali šolanja. Namenjeni so v države, kot sta Italija in Velika Britanija, kjer imajo prijatelje in sorodnike, ki naj bi jim pomagali pri nadaljevanju izobraževanja ali iskanju poklica.⁵⁷

Zakon o tujcih ureja postopek odstranitve mladoletnega tujca manj podrobno, kot je določeno v mednarodnih standardih. Določa pa, da se ga v nobenem primeru ne sme vrniti v nasprotju s Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja ali Konvencijo o otrokovih pravicah in Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic. Policija mora, ko vstopi v stik z mladoletnikom, obvestiti pristojni center za socialno delo. Le ta mladoletnemu tujcu postavi skrbnika za posebni primer, brez katerega policija ne more izdati odločbe o vrnitvi mladoletnemu tujcu. Zakon ob upoštevanju otrokovega največjega interesa določa, da mladoletnika ni dovoljeno vračati v državo, dokler mu tam ni zagotovljen sprejem. To pomeni, da ga sprejmejo člani družine, skrbnik ali ustrezní sprejemni center v državi vrnitve. Če to ni mogoče, se mu na zahtevo skrbnika za posebni primer dovoli, da začasno ostane v RS.⁵⁸ Če se mu dovoli zadrževanje na podlagi instituta začasnega zadrževanja, se ga nastani v primernih ustanovah, če to ni mogoče pa v

⁵⁶ 82. člen ZTuj.

⁵⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/23_slovenia_national_report_on_unaccompanied_minors_version_16april09_si_en.pdf (10.6.2014).

⁵⁸ 73/II. člen ZMZ.

Center za tujce v posebni oddelek za mladoletnike.⁵⁹ Takšna ureditev pa ni skladna z določbami v Direktivi o vračanju, ki dopušča pridržanje mladoletnikov zgolj in samo v izrednih primerih, ko so izrabljena vsa druga sredstva, takrat pa v ustanovah, ki upoštevajo otrokove potrebe prilagojene njihovi starosti.⁶⁰

Tudi Direktiva o vračanju ima posebne določbe za vračanje in odstranitev mladoletnikov brez spremstva. Poudarja upoštevanje otrokove največje koristi v postopku. Predpisuje sodelovanje ustreznih organov, da se otrok vrne članu družine, skrbniku ali ustreznim sprejemnim centrom v državi vrnitve.⁶¹

Sporazumi, ki jih ima Slovenija sklenjene z nekaterimi državami, oz. sporazumi, katerih uporaba je predvidena za RS (sklenjeni med EU in Šrilanko, Albanijo, Moldavijo...) ne vsebujejo posebnih določb za mladoletnike brez spremstva. Sporazumi o vračanju torej ne zahtevajo posebnega postopanja, v praksi pa se policijo države, kamor se tujca vrača, seznanijo, da gre za mladoletno osebo in se pričakuje ustrezen sprejem.⁶²

Slovenija nima razvitih primernih programov, ki bi zagotavljali primeren sprejem pri vračanju otrok brez spremstva v matično državo in podporo pri njegovi integraciji po vrnitvi. Slovenska filantropija, ki sicer ni več pristojna na tem področju, je mladoletnika vračala zgolj in samo takrat, ko je to sam izrecno želel. V takem primeru so stopili v kontakt z njegovo družino in nevladnimi organizacijami v izvorni državi. Ko so dobili informacije od partnerske nevladne organizacije, da je otroka varno vrniti v državo, in ko je skrbnik presodil, da je to v otrokovo največjo korist, so postopek tudi izpeljali.⁶³

Mednarodna organizacija za migracije ima določene interne smernice, ki jih je potrebno spoštovati v primeru vračanja otroka. Razvit ima program prostovoljne vrnitve in integracije, pri čemer je bistvenega pomena sodelovanje in neposreden stik z IOM-ovimi misijami v državah tranzita ter sprejema. Na prvem mestu je potrebno upoštevati otrokovo največjo korist, kar pomeni oceniti, da je vrnitev otroka res najboljša možnost zanj. Čeprav v zadnjih letih IOM v Sloveniji ni izvajal prostovoljnih vrnitev mladoletnikov brez spremstva, pa v takem primeru otroku uredijo vse dokumente, spremstvo na poti, tranzitne formalnosti in najavijo sprejem v državi vrnitve. Poleg tega pa tudi pomoč pri integraciji v domače okolje, kar pomeni izobraževanje in zdravniško ali psihosocialno pomoč.⁶⁴

⁵⁹ 82. člen ZTuj-2.

⁶⁰ 17. člen Direktive o vračanju.

⁶¹ 10. člen Direktive o vračanju.

⁶² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/23_slovenia_national_report_on_unaccompanied_minors_version_16april09_si_en.pdf (16.6.2014).

⁶³ V skladu s pogovorom z Marino Uzelac iz Slovenske filantropije.

⁶⁴ V skladu s podatki posredovanimi s strani Ive Antončič iz Mednarodne organizacije za migracije.

4.4. PRAVICA DO ZDRUŽITVE Z DRUŽINO

Otroku brez spremstva je potrebno v skladu z upoštevanjem načela otrokovo največje koristi takoj po prihodu v državo pridobiti vse pomembne informacije in zagotoviti dolgoročne rešitve. Pri iskanju rešitve obstaja poleg vrnitve otroka v matično državo ali pridobitve statusa mednarodne zaščite, tudi možnost združitve z družino. Lahko se izvede tudi v tretji državi, če se starši ali sorodniki otroka tam nahajajo in so pripravljeni zanj skrbeti.

Po Načelih dobre prakse je treba otrokove starše in družinske člane iskati čim prej, a le če to ne bo ogrožalo niti otroka niti njih. Organizacije, ki opravljajo iskanje, morajo sodelovati z agencijami Združenih narodov, osrednjo agencijo za iskanje pri Mednarodnem odboru Rdečega križa in mednarodnimi socialnimi službami.

Upoštevati je potrebno mnenje mladoletnika, ga obveščati, se z njim posvetovati in zagotavljati načelo zaupnosti. Integracija je namreč lahko zelo travmatična. Na mladoletnika lahko gledajo kot na strahopetca ali izdajalca, ki je zapustil lastno državo. Lahko pa se tudi ugotovi, da je mladoletnika »poslala« ali celo prodala v tujo državo prav lastna družina. Kadar je podan takšen sum, morajo organizacije preučiti, ali je res najboljša za otroka, da se vrne k družini.⁶⁵

Zakon o mednarodni zaščiti določa, da je potrebno ob upoštevanju otrokove največje koristi čim prej ugotoviti njegovo istovetnost in začeti postopek iskanja njegovih staršev ali drugih sorodnikov.⁶⁶ Vendar pa se omenjeni zakon nanaša zgolj na mladoletnike brez spremstva, ki so prosilci v postopkih za mednarodno zaščito. V praksi se postopki ne izpeljejo avtomatično, ampak na prošnjo zakonitega zastopnika mladoletnika. V Sloveniji še nimamo primera združitve z družino otroka brez spremstva. Na pomanjkanje izkušenj kaže tudi to, da se v RS zavlačuje s postopki toliko časa, da mladoletnik dopolni 18 let in izgubi pravico do združitve s starši.⁶⁷

Člen, ki je urejal združevanja družine, za katero je lahko zaprosila katerakoli oseba s priznano mednarodno zaščito, je bil iz zakona črtan.⁶⁸ Urejal je pravico, po kateri so bili družinski člani prosilca, ki je v Sloveniji pridobil status mednarodne zaščite, upravičeni do enakega statusa mednarodne zaščite kot oseba, s katero so bili združeni. Koncept združevanja družine je bil z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZMZ-ja premaknjen v Zakon o tujcih. S to spremembo družinski člani niso več upravičeni do enakega statusa mednarodne zaščite kot oseba, s katero so združeni, temveč zgolj do dovoljenja za prebivanje. »To pomeni, da niso upravičeni do integracijskih pravic, ki jih določa ZMZ. Iz tega razloga bo njihova integracija v slovensko družbo težja. V večini primerov je situacija družinskih članov v izvorni državi podobna situaciji osebe, s katero se združujejo, oziroma je

⁶⁵ <http://zofijini.net/wp-content/uploads/2013/08/Otroci-brez-spremtva.pdf> (16.6.2014).

⁶⁶ 16. člen ZMZ.

⁶⁷ <http://www.filanropija.org/wp-content/uploads/2013/12/Former-Unaccompanied-Minor-Asylum-Seekers.pdf> (16.6.2014).

⁶⁸ 17. člen ZMZ.

vsekakor z njo povezana. Dejstvo, da je eden od družinskih članov podvržen preganjanju na podlagi rase, vere, narodne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenem političnem prepričanju, velikokrat do mednarodne zaščite upravičuje tudi njegove družinske člane. To izkazuje tudi praksa v postopkih mednarodne zaščite, saj se praviloma postopke družinskih članov, ki ob istem času zaprosijo za mednarodno zaščito, praviloma združijo v enoten postopek in o njih odločijo enotno. Zato je smiselno, da se tudi družinskim članom, ki ne pridejo v Slovenijo skupaj s preganjano osebo, temveč se z njo želijo združiti kasneje, omogoči enak status mednarodne zaščite.⁶⁹ Po ureditvi, ki se bo začela uporabljati s 1. januarjem 2015, bo oseba, ki ji bo priznan status begunca, lahko vložila prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje za družinskega člana, oseba, ki ji bo priznan status subsidiarne zaščite, pa bo lahko vložila le prošnjo za dovoljenje za začasno prebivanje za družinskega člana. Oba člena pa posebej omenjata mladoletnika brez spremstva, ki je begunec oz. oseba s priznano mednarodno zaščito.⁷⁰ Tudi UNHCR je podal pripombe na novo ureditev v ZTuj-2, ki se bo začela uporabljati leta 2015. Pripombe so zajemale časovno obdobje, v katerem mora oseba s priznanim statusom mednarodne zaščite vložiti prošnjo pri ministrstvu. Zakon namreč določa rok 90 dni od priznanja statusa mednarodne zaščite, kar pa je lahko premalo. Obstaja možnost, da oseba ne ve, da ima še vedno žive družinske člane. Izsleditev družinskih članov ponavadi traja dlje od treh mesecev, ker gre za dolgotrajni postopek. Poleg tega je težko zagotoviti vse dokumente (rojstni list), ki se zahtevajo, da se izkaže družinska vez, saj so le ti večkrat izgubljeni ali uničeni. Begunci prihajajo večinoma iz takšnih držav, kjer teh dokumentov sploh nimajo ali pa jih je zelo težko pridobiti. Združevanje družine je dolgotrajen proces in v večini primerov potečejo meseci, preden se vzpostavi kontakt med njimi in prosilcem. Kritike je podal tudi na diskriminatoren pogoj, ki določa, da je morala družina obstajati že pred vstopom osebe s priznano mednarodno zaščito. Če ta pogoj ni izpolnjen, oseba ne more zaprositi za združitev z družino s to osebo. Drugače torej obravnava tiste družinske člane, ki so skupaj živeli v matični državi od tistih, ki niso.⁷¹

4.5. PRAVICA DOSTOPA DO AZILNEGA POSTOPKA

Vsi otroci brez spremstva morajo imeti pravico zaprositi za mednarodno zaščito. Zato ne smejo biti nikoli odstranjeni iz države brez predhodne temeljite ocene razmer v državi izvora. Kot je že bilo omenjeno, za mladoletnike brez spremstva velja posebnost in sicer, da morajo biti izvzeti iz postopkov, ki se nanašajo na varno tretjo državo, varno državo izvora

⁶⁹ <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnosti/novice/detajl/mnenje-varuha-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-mednarodni-zasciti-zmz/?cHash=2828443b95b4759d760bac220c93d4f6> (16.6.2014).

⁷⁰ 47 a. in 47 b. člen ZTuj-2.

⁷¹ UNHCR comments and recommendations on the proposed amendments to the aliens act in slovenia. URL: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/where-we-work/slovenia/unhcr-comments-and-recommendations-on-the-proposed-amendments-to-the-aliens-act.html> (16.6.2014).

in pospešenih postopkov. Niti se ne sme odložiti obravnave njihove prošnje, ker prihajajo iz države, kjer vladajo krizne razmere.⁷²

Mladolentniki brez spremstva spadajo pod kategorijo ranljivih oseb s posebnimi potrebami, zato se jim zagotavlja posebna obravnava na podlagi individualne ocene potrebe posameznika.⁷³ Ves čas postopka je potrebno upoštevati temeljno načelo otrokove največje koristi, ugotoviti otrokovo istovetnost, prošnjo obravnavati prednostno in mu zagotoviti zakonitega zastopnika, ki bo skrbel za otrokove pravice in varstvo.⁷⁴ Drugih posebnih določb glede podaje namere za vložitev prošnje za mednarodno zaščito za mladolentnike brez spremstva pa zakon ne določa.

Prednostno obravnavanje prošnje je pomembno, saj so azilni postopki zaradi mladolentnosti otrok in posledično slabšega razumevanja sistema za otroke toliko bolj stresni. ZMZ v 31. členu določa, da organi odločijo o vsaki prošnji prosilca v roku šestih mesecev. V nasprotnem primeru morajo prosilca pisno obvestiti o svoji zamudi, razlogih in roku, v katerem lahko pričakuje izdajo odločitve. Dejansko pa postopki s prošnjami, ki bi morale biti obravnavane prednostno, trajajo veliko dlje. Otroci brez spremstva, ki so v Slovenijo prišli iz Afganistana in jim je bil podeljen status subsidiarne zaščite, so na odločitev čakali v povprečju 8 mesecev.⁷⁵

Posledično veliko otrok zapusti državo iz razloga, ker jim prošnjo za mednarodno zaščito zavrnejo ali ker so postopki predolgi in so prestrašeni, ker ne razumejo zakaj niso upravičeni do ustrezne zaščite. Trajanje postopkov se sicer zmanjšuje, a zgolj iz razloga, da je vloženih prošenj veliko manj kot pred leti. Čeprav se praviloma prošnje mladolentnikov brez spremstva obravnavajo v rednih postopkih in so izključeni iz t.i. pospešenih postopkov, na dan pridejo tudi informacije, da so določene prošnje mladolentnikov zavrnili, ne da bi jih vsebinsko obravnavali.

Ob ugotavljanju otrokove istovetnosti se lahko opravi pregled za ugotavljanje starosti mladolentnika, če on sam in njegov zakoniti zastopnik v to pisno privolita. Pred tem se ju pisno obvesti o možnosti določitve starosti s pregledom, kjer se pojasni način pregleda in posledice ugotovitve polnoletnosti oz. neutemeljene zavrnitve pregleda. Pregled opravi izvedenec medicinske stroke. Čeprav zavrnitev prošnje za mednarodno zaščito ne sme temeljiti na odklonitvi pregleda za določanje starosti, pa se mladolentnik šteje za polnoletnega, če brez utemeljenih razlogov z zakonitim zastopnikom ne privolita v pregled. Če je kljub opravljenem pregledu za ugotovitev starosti še vedno podan dvom o starosti, se šteje, da je prosilec mladolent.⁷⁶ Ukrep je sicer posledica uskladitve slovenskega pravnega reda z Direktivo 2005/85/ES. V 17. členu, kjer določa garancije za mladolentnike brez

⁷² <http://scep.sitespirit.nl/images/18/216.pdf> (18.6.2014).

⁷³ 15. člen ZMZ.

⁷⁴ 16. člen ZMZ.

⁷⁵ V skladu s pogovorom z Marino Uzelac iz Slovenske filantropije.

⁷⁶ 44. a člen ZMZ.

spremnosti, ureja tudi možnost uporabe zdravniškega pregleda za določitev starosti mladoletnika.⁷⁷ Namen 44. a člena ZMZ je bil odpraviti pomanjkljivosti in zvišati standarde, a so predstavniki nevladnih organizacij podali številne pomisleke na obstoječo ureditev. Poleg etničnih pomislekov so izrazili, da ugotavljanje starosti ni eksaktna znanost, zato so možne številne napake. Zato naj se uporabljajo zgolj kot izhod v skrajni sili, ko obstaja resen dvom o otrokovi starosti, pri tem pa naj se uporabljajo čim manj invazivne metode.⁷⁸ V praksi se jih poslužujejo v izjemnih primerih in čeprav zaradi pomanjkljivega monitoringa ne obstajajo točni podatki, naj bi do sedaj opravili zgolj en pregled.⁷⁹

4.6. PRAVICA DO USTREZNE OSKRBE

Pod pravico do ustrezne oskrbe se štejejo nastanitev, zdravstveno varstvo in izobraževanje otrok brez spremstva. Na tem področju so največje razlike med posameznimi skupinami otrok brez spremstva; in sicer med ilegalnimi migranti, prosilci za mednarodno zaščito in mladoletniki s priznanim statusom mednarodne zaščite.

4.6.1. NASTANITEV

Mladoletnika brez spremstva migranta se ne sme vrniti v matično državo, dokler mu tam ni zagotovljen sprejem. Zato se ga za ta čas, prav tako pa v primeru, da se mu dovoli zadrževanje, nastani v primernih ustanovah za mladoletne osebe. Le kadar to ne bi bilo mogoče, je dopustno, da se ga nastani v center za tujce.⁸⁰ V praksi pa je Center za tujce edina institucija, kamor se nastani mladoletne tujce; in sicer, v poseben oddelek za mladoletnike brez spremstva. Enako se nastani mladoletne prosilce za mednarodno zaščito, ki jim je bila izdana negativna odločba. Ker se alternativa za nastanitev mladoletnikov ne implementira, je razmejitev med ureditvijo »de iure« in »de facto« neskladna, saj je Center za tujce ustanova, kjer policisti lahko tujcu v času njegovega bivanja pod zakonsko določenimi pogoji, omejijo svobodo gibanja. Z nastanitvijo v Centru se mladoletniku lahko omeji gibanje. »Ustavno sodišče Republike Slovenije je odločilo v sklepu Up 859/06 z dne 7.7.2006, da bivanje v Centru za tujce ni prilagojeno daljšemu bivanju (kar tri mesečno gibanje vsekakor je), predvsem pa ne omogoča daljše nastanitve otrok, tako da bi se v največji meri upoštevale koristi otrok«.⁸¹

Omejitvi gibanja za mladoletnike brez spremstva nasprotuje Visoki komisariat ZN za begunce. Zakon o tujcih pa dopušča omejitve gibanja mladoletnikov brez spremstva in drugim ranljivim osebam, ženskam družinam in huje bolnim. Ob tem je potrebno

⁷⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF> (18.6.2014).

⁷⁸ http://www.ds-rs.si/sites/default/files/file/dokumenti/Publikacije/PorocevalecDS_45.pdf (18.6.2014).

⁷⁹ V skladu s pogovorom z Marino Uzelac iz Slovenske filantropije.

⁸⁰ 82. člen ZTuj-2.

⁸¹ VS18945 z dne 19. 07. 2007.

zagotavljati zgolj ustrezno zasebnost teh oseb, ki se zagotovi tako, da se jim gibanje omeji ločeno.⁸²

Mladoletni prosilci za mednarodno zaščito brez spremstva so v času do dejanske vložitve prošnje nastanjeni v prostorih Azilnega doma. Zakon jim zagotavlja ustrezno nastanitev, oskrbo in obravnavo tudi zunaj azilnega doma, in sicer v drugi ustrezni instituciji v RS.⁸³ Azilni dom je primernejša nastanitev za otroke brez spremstva, kot center za tujce, saj ni institucija zaprtega tipa. Prav tako je eden od šestih oddelkov namenjen mladoletnikom brez spremstva. Vendar pa je ravno zaradi institucije odprtega tipa podana nevarnost, da lahko tja pride kdorkoli in so otroci še bolj ogroženi. Tudi zaposleni v azilnem domu domnevajo, da so obiskovalci tudi trgovci z ljudmi, kjer so otroci brez spremstva lahke žrtve.⁸⁴ Kljub mednarodnim standardom, ki določajo, da se otrokom ne sme omejevati gibanja, pa ZMZ z izrecno določbo dopušča, da se mladoletniku brez spremstva gibanje omeji na območje azilnega doma ali njegove izpostave.⁸⁵

Mladoletniku, ki mu je priznana mednarodna zaščita v skladu z zakonom, pa se zagotovi nastanitev pri sorodnikih, rejniški družini ali v posebni, za mladoletnike primerni nastanitvi. Pri tem je treba upoštevati načelo največje koristi in mladoletnikom istih staršev, glede na njihovo stopnjo in zrelost, zagotoviti skupno nastanitev.⁸⁶ V RS je to integracijska hiša v Mostah, ki pa nima ustreznih strokovnih delavcev. Slovenska filantropija pa si v zadnjih letih prizadeva, da se mladoletnike s priznanim statusom nastani v dijaške domove, če je le to mogoče.⁸⁷

4.6.2. PRAVICA DO ZDRAVSTVENEGA VARSTVA

Zdravstveno varstvo je za otroke brez spremstva še pomembnejše kot za otroke države gostiteljice, saj je treba upoštevati preteklo telesno pomanjkanje, bolezni in psihološke posledice. Zato bi morali biti po Načelih dobre prakse mladoletniki brez spremstva upravičeni do enakega dostopa zdravstvenega varstva kot drugi otroci, ki živijo v državi, v kateri se tujci nahajajo.

ZTuj-2 določa, da so mladoletni migranti brez spremstva, enako kot vsi ostali tujci, ki jim je dovoljeno zadrževanje v RS, upravičeni do nujnega zdravstvenega varstva v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zavarovanje.⁸⁸

Prosilci za mednarodno zaščito upravičeni do nujnega zdravljenja, kamor spadajo nujna medicinska pomoč, reševalni prevoz, zobozdravstvena pomoč in zdravljenje po odločitvi

⁸² 76. in 82/III. člen ZTuj-2.

⁸³ 16. člen ZMZ.

⁸⁴ <http://zofijini.net/wp-content/uploads/2013/08/Otroci-brez-spremvta.pdf> (18.6.2014).

⁸⁵ 51/III. člen ZMZ.

⁸⁶ 96. člen ZMZ.

⁸⁷ V skladu s pogovorom z Marino Uzelac iz Slovenske filantropije.

⁸⁸ 75. člen ZTuj-2.

zdravnika. Mladoletniki brez spremstva, kot ranljive osebe s posebnimi potrebami, so poleg tega upravičene do psihoterapevtske pomoči. Posebni člen pa določa, da so tako mladoletni prosilci kot mladoletniki s priznano mednarodno zaščito, upravičeni do zdravstvenega varstva pod enakimi pogoji kakor državljani RS.⁸⁹

Problem se pojavi v praksi, ker zakon ne opredeljuje, kaj psihoterapevtska pomoč zajema in kako naj se zagotavlja posebna nega, skrb in obravnava.⁹⁰ Dejansko ni posebnih programov, ki bi to izvajali. Slovenska filantropija si prizadeva izboljšati položaj otrok na tem področju in ima dogovor z organizacijo, ki jim nudi *pro bono* psihosocialno pomoč za otroke.

4.6.3. PRAVICA DO IZOBRAŽEVANJA

Je ena temeljnih pravic, ki jo otroci potrebujejo, da se lahko integrirajo v okolje in si zagotovijo prihodnost. Načela dobre prakse določajo, da morajo imeti otroci brez spremstva enake možnosti do izobraževanja kot otroci države gostiteljice. Evropska zakonodaja pa določa nižje standarde; da države članice mladoletnim prosilcem za azil zagotovijo dostop do izobraževalnega sistema pod podobnimi pogoji kot državljanom države članice gostiteljice. Za razliko od standardov, ki jih določata UNHCR in SCEPT, Direktiva sveta⁹¹ ne zahteva enakih možnosti, ampak podobnih, prav tako pa ne določa pravice za mladoletne migrante, ki niso prosilci.

ZTuj-2 zagotavlja mladoletnim tujcem, ki jim je dovoljeno zadrževanje v RS, pravico do osnovnega šolstva, če so mladoletniki šoloobvezni.⁹²

Za mladoletne prosilce se enako kot mladoletnim tujcem zagotavlja pravica do osnovnošolskega izobraževanja. Poleg tega pa se jim zagotovi tudi dostop do srednješolskega in univerzitetnega izobraževanja in to pod enakimi pogoji kot državljanom RS.⁹³ Vendar pa zakon v nadaljevanju določa, da je breme dokazovanja o dosedanjem izobraževanju v državi izvora na prosilcu. Problem je, kot sem že večkrat izpostavila, da mladoletni migranti nimajo teh dokumentov, ker prihajajo iz držav, kjer jih ni mogoče dobiti ali pa so jih pustili v matični državi ali celo izgubili.

Mladoletnikom s pridobljenim statusom mednarodne zaščite zakon zagotavlja na področjih predšolske, osnovnošolske, srednješolske, visokošolske in univerzitetne izobrazbe enak položaj v pravicah kot svojim državljanom. Po pridobitvi statusa se jim zagotovi udeležbo na tečaju slovenskega jezika, ki zajema tudi področje slovenske zgodovine, kulture in ustavne ureditev.

⁸⁹ 84. in 94. člen ZMZ.

⁹⁰ 15. člen ZMZ.

⁹¹ Direktiva sveta 2003/9/ES.

⁹² 75/I. člen ZTuj-2.

⁹³ 86. člen ZMZ.

5. SKLEP

Otroci brez spremstva so trojno ranljivi otroci. Prvič ker so mladoletni, drugič ker so begunci in tretjič, ker so brez varstva osebe, ki bi jim zagotavljala varstvo njihovih pravic in koristi. Pri urejanju njihovega položaja ob spoštovanju načela otrokovih največjih koristi se je zato treba zavedati vseh specifik, ki jih omenjene karakteristike prinesejo. Največji izziv pa je, da jih je potrebno primarno obravnavati kot otroke in ne kot begunce. Države jim zagotavljajo nego in skrb kot otrokom, vendar jih tudi vračajo v države izvora ali zapirajo v institucije za tujce, vsaj takrat, ko niso upravičeni do mednarodne zaščite. Potrebno bi bilo izpostaviti, da so otroci brez spremstva najprej otroci in da njihove pravice ne morejo biti odvisne od azilne politike v EU.

Po Konvenciji ZN o otrokovih pravicah bi morali otroke brez spremstva obravnavati enako kot druge otroke, saj je to njihov primarni status. Ni pomembno ali gre za ilegalne priseljence, prosilce ali upravičence za mednarodno zaščito. Pomembno je, da so vsi upravičeni do enakih pravic, ker so vsi otroci.

Da bi otroke brez spremstva v RS obravnavali enako kot ostale otroke in neodvisno glede na njihov status bi morali:

- Pri pravici do skrbnika poskrbeti, da ima vsak otrok skrbnika od prvega trenutka dalje neodvisno od tega, ali gre za ilegalnega priseljenca, prosilca za mednarodno zaščito ali otroka s priznanim statusom mednarodne zaščite. V skladu z načelom največje koristi sprejeti ukrepe, ki bi omogočili, da ima otrok ves čas nahajanja na teritoriju RS taistega skrbnika. Oseba skrbnika se namreč zamenja vsakič, ko otrok zamenja status, prav tako se zamenja skrbstveni organ, pod okrilje katerega otrok spada. To predstavlja tako ranljivim osebam še večjo travmo in jim onemogoča, da bi se zaupale, saj so ves čas v stiku z novimi ljudmi, ki so za njih neznanci.
- Pri pravici dostopa na ozemlje poskrbeti, da se vedno postavi skrbnika, ki bo zaščitil otroka, ne glede na to, ali poda namero ali prošnjo za mednarodno zaščito. Otroke je treba zaščititi pred tem, da postanejo žrtve trgovine z ljudmi in zaščita ne sme biti odvisna od tega, kaj bo otrok storil v prihodnosti. Dogajajo se kršitve, ko se otroke vrača v izvorne države, ne da bi se preverilo njihovo stanje in se jim postavilo skrbnika.
- Upoštevati otrokove želje glede na njegovo starost in zrelost ter ga poskusiti vključevati ves čas v vse postopke. Otrok ima pravico izraziti svoje mnenje, če gre za vračanje v izvorno državo, združevanje z družino ali integracijo v RS. Večkrat se zanemarija njihovo mnenje, predvsem kadar ne izrazijo namena ostati v RS. Njihovo sodelovanje je zato odvisno od statusa v pravnem redu RS.

Zakonodaja na področju mladoletnikov brez spremstva ne sledi mednarodnim standardom, ki zahtevajo enako obravnavanje vseh otrok po svetu.

Problematično je, ker ne obstaja monitoring niti statistike, ki bi pokazale, kakšno je realno stanje in kje začetni graditi za prihodnost. Problem torej ni zgolj implementacija zakonskih določb, ampak pomanjkanje informacij. Obstajajo primeri kršitev otrokovih pravic, za katere se je izvedelo veliko kasneje, kot so se zgodili. Filantropija je npr. izvedela, a veliko prepozno, za primer, da so mladoletnika brez spremstva, nad katerim je sicer izvajala skrbništvo, vrnila v državo izvora, ne da bi jih državni organi o tem obvestili. Pomanjkanje podatkov in statistik na področju otrok brez spremstva ni problem RS, ampak vseh držav EU. Zaradi pomanjkanja informacij države ne zadovoljujejo ustrezno potreb, ki jih imajo ti otroci.

Utemeljeno je razmišljanje ali se države članice ne ukvarjajo zgolj z zagotavljanjem človekovih in otrokovih pravic na papirju, čeprav s spoštovanjem načel iz Konvenciji ZN o otrokovih pravicah in z zagotavljanjem le teh v pravnih instrumentih, s čimer izpolnijo svoje formalne obveznosti. Toda vprašanje zaščite otrok brez spremstva z otrokove perspektive se zdi omejeno zgolj in samo na spoštovanje štirih temeljnih načel iz Konvencije.

6. LITERATURA

- Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ), Ur. l. RS, št. 11/11, 98/11 - odl. US, 83/12, 111/13 in 114/13 - odl. US.
- Zakon o tujcih (ZTuj-2), Ur. l. RS, št. št. 50/11, (57/11 - popr.), 26/14.
- Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, Ur. l. RS., št. 65/05.
- Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, Ur. l. RS., št. 69/04, 101/07 - odl. US, 90/11 - odl. US, 84/12 - odl. US.
- Pravilnik o načinu izvajanju zakonitega zastopanja mladoletnikov brez spremstva ter načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva zunaj azilnega doma ali njegove izpostave, Ur. l. RS., št. 6/12, 36/14.
- U-I-292/09-9.
- U-I-155/11.
- VS 18945 z dne 19. 07. 2007.
- Zahteva za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti, URL: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/word/Zahteve_za_oceno_ustavnosti/ZAHTEVA_ZA_OCENO_USTAVNOSTI_60._61._62._in_63._clena_ZMZ-UPB2_-_2011.pdf.
- Mnenje Varuha o spremembah in dopolnitvah Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ), URL: <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnosti/novice/detajl/mnenje-varuha-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-mednarodni-zasciti-zmz/?cHash=2828443b95b4759d760bac220c93d4f6>.
- Poročevalec Državnega Sveta RS, Mnenje Državnega Sveta na Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ-C), URL: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/file/dokumenti/Publikacije/PorocevalecDS_45.pdf.
- B. Gornik, Mladoletni migranti brez spremstva in njihove pravice v slovenskem azilnem in migracijskem sistemu, v: Razprave in gradivo - Inštitut za narodnostna vprašanja (1990), 60 (2009).
- M. Sedlar, Otroci brez spremstva in šola, URL: http://zofijini.net/online_8/.
- S. Zavratnik, B. Gornik, »The risk group of Unaccompanied Minors: Protection Measures in an Enlarged European Union«, COUNTRY REPORT Slovenia: (2007).
- Policies on Reception, Return, Integration Arrangements for, and Numbers of, Unaccompanied Minors in the Republic of Slovenia (2009), URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/23_slovenia_national_report_on_unaccompanied_minors_version_16april09_en.pdf.

- Tretje periodično poročilo Republike Slovenije o izvajanju mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (maj 2014), URL:
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yf3H7gMzL8UJ:84.39.218.201/MANDAT13/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/59ee5a11f1e46e03c1257ce40039696d/%24FILE/porocilo.doc+&cd=15&hl=sl&ct=clnk&gl=si>.
- (Former) Unaccompanied Minor Asylum Seekers – Overview of Protection, Assistance, Good Practices and Key Gaps Country Assessment Report – Slovenia, URL: <http://www.filantropija.org/wp-content/uploads/2013/12/Former-Unaccompanied-Minor-Asylum-Seekers.pdf>.
- <http://www.filantropija.org/o-nas/kdo-smo/> .
- <http://www.razpisi.info/index?action=noticeinfo&id=5662> .
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF>.
- General comment no. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, URL:
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>.
- Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje 2010/C 115/01, URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504(01)).
- Council Resolution on unaccompanied minors who are nationals of third countries, URL: <http://tdh-childprotection.org/documents/council-resolution-of-26-june-1997-on-unaccompanied-minors-who-are-nationals-of-third-countries-97c-22103>.
- Akcijski načrt za mladoletnike brez spremstva (2010-2014), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:SL:PDF>.
- European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)), URL:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//EN>.
- Direktivo Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil.
- Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, URL: <http://www.unhcr-centraleurope.org/si/pdf/viri/pravni-dokumenti/azilni-sistem-evropske-unije/direktiva-o-vracanju-2008115-es.html>.
- Direktiva 2013/32/EU o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (uporablja se od 21. julija 2015).
- Direktiva 2013/33/EU o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (uporablja se od 21. julija 2015).

- Direktiva 2011/55/EU o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite in glede vsebine te zaščite (uporablja se od 21. decembra 2013).
 - Uredba (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (uporablja se od 1. Januarja 2014).
 - Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in sveta, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32014R0516>.
 - Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:SL:PDF>.
 - Skupni evropski azilni sistem, URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_sl.pdf.
 - Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors, SWD(2012) 281 final, URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam_report_20120928_en.pdf.
 - M. Diop, Unaccompanied Minors' Rights within the European Union: Is the EU Asylum and Immigration Legislation in line With the Convention on the Rights of the Child?, Legal Paper presented under the supervision of Philippe de Bruycker and Rebecca O'Donnell, URL: <http://www.statewatch.org/news/2010/oct/eu-unaccompanied-minors-asylum-and-immigration-legislation-Marie-Diop.pdf>.
-
- UNHCR comments and recommendations on the proposed act amending the international protection act, (EVA 2013-1711-00240) – 2013, URL: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/where-we-work/slovenia/unhcr-comments-and-recommendations-on-the-proposed-amendments-to-the-international-protection-act.html>.
 - UNHCR comments and recommendations on the proposed amendments to the aliens act in slovenia, URL: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/where-we-work/slovenia/unhcr-comments-and-recommendations-on-the-proposed-amendments-to-the-aliens-act.html>.
 - Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, URL: <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html>.
 - Program za otroke brez spremstva v Evropi (SCEP), Načela dobre prakse, URL: <http://scep.sitespirit.nl/images/18/216.pdf>.

- Temeljni standardi za skrbnike otrok brez spremstva; URL: <http://www.corestandardsforguardians.com/images/11/281.pdf> (9.6.2014).
- B. Hancilova, H. Knauder, Unaccompanied Minor Asylum-seekers: Overview of Protection, Assistance and Promising Practices (2011), URL: http://www.filantropija.org/wp-content/uploads/2013/12/Unaccompanied_Minors_Asylum-seekers_Overview_of_Protection_Assistance_and_Promising_Practices.pdf.
- Background paper to Conference addressing the protection gap for unaccompanied and separated children in the EU: Role of the Stockholm programme: http://www.savethechildren.net/sites/default/files/libraries/Background_Paper_to_September_Conference_Final_June_2009.pdf.
- UNHCR Guidelines on Determining the Best Interest of the Child (2008): URL: <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>.
- International migration law information note, The protection of unaccompanied migrant children, URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/InfoNote-Unaccompanied-Migrant-Children-Jan2011.pdf>.